



Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA

EXPEDIENTE: 11001-33-35-010-2020-00188-00
ACCIONANTE: JOSÉ LUIS HENAO BELTRÁN
ACCIONADO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –
SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD
PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR
CLASE: ACCIÓN DE TUTELA

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCION

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, **JOSÉ LUIS HENAO BELTRÁN** con cédula de ciudadanía **7.570.659** de Valledupar, solicita la protección para sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad y trabajo, que en su opinión han sido vulnerados por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR**.

1.1. PRETENSIONES

Tiene por objeto la presente acción constitucional que en protección a los derechos invocados por la parte accionante, se ordene al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, que proceda a expedir el respectivo acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el demandante el 14 de febrero de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-046132 contra la Resolución No. 001517 del 31 de enero de 2020, a través de la cual fue negada su solicitud de convalidación.

1.2. HECHOS

Indica el accionante haber elevado una petición el 19 de febrero de 2019 ante el Ministerio de Educación Nacional solicitando convalidación del título de **MÉDICO ESPECIALISTA EN ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA** otorgado el 02 de agosto de 2017 por la Universidad de Buenos Aires de Argentina; que el 31 de enero del año en curso le fue notificada la Resolución No. 001517 del 31 de enero del corriente expedida por el Mineducación, a través de la cual se resolvió su solicitud de forma negativa. Que al no



estar de acuerdo con la decisión anterior, el 14 de febrero de 2020 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación con el radicado No. 2020-ER-046132, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta alguna al respecto a pesar de que ya han transcurrido más de los 2 meses que se tienen establecidos para llevar a cabo dicho trámite.

Agrega que por lo anterior, el 18 de junio último elevó una nueva petición solicitando la expedición del mentado acto administrativo; pero que no obstante, mediante Oficio No. 2020-EE-130856 del 03 de julio de 2020, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior le dio respuesta a su requerimiento, pero no de fondo.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Sustenta sus pretensiones en los artículos 23, 29 y 296 de la Constitución Política; en los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000; en el artículo 1° del Decreto 2150 de 1995; en el artículo 29 del Decreto 5012 de 2009; en la Resolución No. 20797 de 2017; en los artículos 13 a 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y en las sentencias C-284 del 24 de abril de 2013, T-227 de 2016, T-471 y T-013, estas últimas dos del 2017, entre otras, proferidas por la Corte Constitucional.

Indica que en reiterada jurisprudencia se ha sostenido que “la efectividad del derecho de petición implica el derecho de toda persona a presentar solicitudes ante las autoridades correspondientes y a recibir una respuesta oportuna, es decir, dentro del término legal establecido; así como el derecho a que dicha respuesta sea de fondo, lo que significa que la misma debe ser suficiente, efectiva y congruente respecto de las pretensiones formuladas”.

2. TRÁMITE

*Admitida la demanda por auto de **12 de agosto de 2020**, se ordenó notificar al **SUBDIRECTOR DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, habiéndose surtido tal diligencia el mismo día como es debido.*

3. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A pesar de haber sido notificada de la acción de tutela en legal forma, la entidad accionada guardó silencio, por lo tanto, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.



II. CONSIDERACIONES

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCION DE TUTELA

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados; caracterizándola dos elementos esenciales: a) **La subsidiaridad** por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, y, b) **La inmediatez**, puesto que a través de un procedimiento preferente y sumario debe propender por la guarda de la efectividad concreta y actual del derecho violado y amenazado.

Sobre la procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional¹ ha señalado dos aspectos distintos.

En primer lugar, que **como mecanismo principal** de amparo de los derechos fundamentales procede cuando no exista otro medio judicial de defensa; o cuando existiendo, éste no resulta idóneo en el caso concreto.

En segundo lugar, que cuando exista un medio judicial ordinario idóneo, la tutela procede **como mecanismo transitorio**, siempre y cuando se demuestre que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Igualmente señaló que el perjuicio se caracteriza: **(i)** por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; **(ii)** por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; **(iii)** porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y **(iv)** porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Adicionalmente, sostuvo que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, siendo suficiente que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda de tutela, puesto que si la accionante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

Existiendo otros medios de defensa su procedencia queda sujeta al cumplimiento del **requisito de subsidiariedad**, por lo tanto el Juez debe analizar la existencia de un perjuicio irremediable, o si los recursos disponibles no son idóneos o eficaces teniendo en cuenta la situación del accionante en cada caso concreto.

¹ www.corteconstitucional/relatoria. Sentencia T 410 de 2009.



De otra parte, en relación con el **requisito de inmediatez**, la acción debe ser interpuesta de manera oportuna en relación con los actos que generan la presunta vulneración.

Así entonces, para que proceda la tutela se requiere que se amenace un derecho fundamental y no exista otro medio de defensa judicial, a menos que este no resulte idóneo o que siendo idóneo se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. EL CASO CONCRETO

Afirma **JOSÉ LUIS HENAO BELTRÁN** con cédula de ciudadanía **7.570.659** de Valledupar, que el 19 de febrero de 2019 solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional convalidación del título de – **MÉDICO ESPECIALISTA EN ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA** – otorgado el 02 de agosto de 2017 por la Universidad de Buenos Aires de Argentina; que a través de la Resolución No. 001517 del 31 de enero del año en curso, dicho requerimiento fue resuelto de forma negativa, y que al no estar de acuerdo con la anterior decisión, el 14 de febrero último interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que a la fecha éstos hayan sido atendidos.

El Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior no emitió pronunciamiento alguno al presente trámite.

Planteado así el caso, a continuación se analizará si es procedente la acción de tutela para proteger los derechos deprecados por la parte accionante por no habersele resuelto unos recursos interpuestos contra un acto administrativo; de ser procedente, establecer si el Ministerio de Educación – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, con su actuación ha vulnerado algún derecho, y de ser así, determinar en qué sentido debe impartirse la orden a efectos de garantizar su protección.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que **la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición**, por cuanto, “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”². Igualmente que cuando se han interpuesto y se omite resolverlos o no se cumple con los términos legales, se vulnera el derecho de petición y por lo tanto legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela³.

² Corte Constitucional. M.P. Jorge Arango Mejía. Sentencia T-304 de 1994.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-181 de 2008.



Particularmente en lo que refiere al derecho de petición, resulta procedente la acción de tutela como mecanismo principal para reclamar su protección, teniendo en cuenta que está señalado como fundamental en el artículo 23 de la Constitución Política y que para efectos de obtener contestación por parte de una autoridad pública o de un particular, frente a una solicitud que no ha sido resuelta, no se cuenta con otro mecanismo judicial, excepto una demanda con el consecuente desarrollo de un dispendioso proceso discutiendo la legalidad de la implícita respuesta negativa frente al silencio de la administración, el que no resultaría eficaz en lo que respecta a dicho derecho.

Siendo procedente la acción de tutela para reclamar la protección al derecho de petición por una eventual omisión de respuesta frente a unos recursos interpuestos en sede administrativa, a continuación se procederá a establecer si en el caso concreto el Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior vulneró algún derecho de la parte demandante.

*En virtud del **derecho de petición** se otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una resolución oportuna y completa sobre el particular. Como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional, para la satisfacción de ese derecho la respuesta debe ser oportuna, debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; y debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*

Las peticiones en interés particular encuentran desarrollo en el Título II de la parte primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*Debe tenerse en cuenta que el 30 de junio de 2015, fue sancionada con efectos a partir de esa fecha, la Ley 1755 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, norma que en todo caso continua preceptuando un término de quince (15) días para resolver las peticiones en general, de diez (10) días para peticiones de documentos e información y, treinta (30) días para resolver peticiones sobre consultas elevadas a las autoridades en relación con las materias a su cargo; en el evento de que no les sea posible resolver o contestar dentro de ese plazo, la misma norma impone a las autoridades la obligación de informarlo al interesado, “...expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual **no podrá** exceder del doble del inicialmente previsto.”*

La forma como debe efectuarse la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto está regulada por los artículos 67 a 73 de la Ley 1437 de 2011, que establecen: i) el deber de la notificación personal al interesado, a su representante o



apoderado, o a la persona debidamente autorizada; ii) la entrega de copia íntegra, auténtica y gratuita del acto, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo; iii) las modalidades mediante las cuales se puede efectuar la notificación personal; iv) la forma y término de la citación para la notificación personal; v) forma y término de la notificación por aviso cuando no puede hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación; vi) notificación de los actos de inscripción o registro; vii) formalidades para autorizar la recepción de la notificación; viii) efectos de la falta o irregularidad de las notificaciones y la notificación por conducta concluyente; y ix) la publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio.

En relación con la importancia y las solemnidades del proceso de notificación, la misma Corte en Sentencia T-404 de 26 de junio de 2014, indicó:

“Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtirse el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran.

Esta actividad no puede ser desarrollada de manera discrecional, sino que se trata de un acto reglado en su totalidad[26]. Es así, como cualquier mecanismo procesal que impida ejercer el derecho de defensa, todo aquello que evite, limite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de un trámite administrativo, atenta contra el ordenamiento superior y las garantías judiciales[27].”

De lo anterior se desprende que el derecho de petición conlleva la obligación por parte de las autoridades de dar una pronta resolución, de responder de fondo y de notificar la respuesta al interesado.

Es necesario anotar, que la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición, es decir, a favor o en contra de la solicitud del peticionario, sino tan solo la exigencia de contestar la solicitud presentada por el ciudadano de manera clara, completa y oportuna.

Ahora, en relación con el derecho al **debido proceso**, concebido como fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye uno de los pilares del Estado Social de Derecho, por cuanto garantiza el sostenimiento de las actuaciones de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, a procedimientos previamente establecidos para garantizar la obtención de los derechos de los asociados.

La Corte Constitucional en sentencia T-036 de 2018 se pronunció respecto del derecho al debido proceso en relación con el derecho de petición, en los siguientes términos:



“(...) el debido proceso administrativo guarda estrecha relación con el derecho fundamental de petición, “pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso.”

En cuanto al trámite y términos que deben surtirse ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL para resolver las solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en el exterior, su regulación se encuentra en la Resolución 20797 del 09 de octubre de 2017, que en su artículo 13 indica:

“Artículo 13. Decisión. *El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud, convalidando o negando la convalidación del título, la cual será notificada en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.*

Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces. *(Resaltado en negrilla del Despacho).*

De otra parte, el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, establece:

“ARTÍCULO 62. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR. *El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto.*

El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses”.

Determinado el marco normativo y jurisprudencial a seguir para resolver el caso concreto, el Despacho se adentra en las pruebas obrantes dentro del expediente, para establecer los hechos que se encuentran probados, dentro de los cuales se tiene que, el 14 de febrero de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-046132 el accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 001517 del 31 de enero último, mediante la cual fue negada su solicitud de convalidación de su título de – MÉDICO ESPECIALISTA EN ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA – otorgado el 02 de agosto de 2017 por la Universidad de Buenos Aires de Argentina. No obstante, dentro del plenario no obra soporte alguno que permita determinar que los referidos recursos hayan sido resueltos.



Así mismo, se tiene acreditado que a través de Oficio No. 2020-ER-129785 del 03 de julio de 2020, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional dio respuesta a una petición elevada por el accionante. Visto el contenido del referido documento, le señaló que actualmente se encuentra en la etapa de análisis jurídico a los argumentos expuestos por el actor en el aludido recurso de reposición y en subsidio de apelación con el propósito de darle una respuesta de fondo al respecto; que le ofrece disculpas por la demora en su contestación, la cual obedece a un incremento exponencial en el número de solicitudes de convalidación de títulos que han recibido. Finalmente, le menciona que una vez se agoten las etapas restantes para la culminación del procedimiento, la Unidad de Atención al Ciudadano en su momento le notificará el contenido de la decisión que se adopte.

No obstante lo anterior, no indicó una fecha exacta en la cual va a resolver el recurso de reposición y en subsidio de apelación.

Así las cosas, lo que se discute por medio de la presente acción no es la respuesta a la solicitud de convalidación de título obtenido en el extranjero, sino el silencio ante el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión en comento; ahora bien, en relación con el término para resolver los recursos en sede administrativa, como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional⁴, y como quedó señalado en precedencia, también le es aplicable los quince (15) días establecidos para el derecho de petición y se debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, respuesta que debe ser puesta en conocimiento del peticionario; si no se cumplen esos presupuestos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

Ahora bien, como ya fue señalado, conforme a la documental obrante en el expediente se tiene que el recurso de reposición y en subsidio de apelación fue interpuesto el 14 de febrero de 2020, lo que significa, que han pasado 6 meses desde su presentación y a la fecha éstos no han sido resueltos, escudándose la Entidad en el hecho que actualmente han crecido exponencialmente las solicitudes de convalidación, y con ello incumpliendo claramente el término de los 15 días que se tienen establecidos para resolver los mentados recursos.

Así entonces, al haber transcurrido más de año y medio desde que el tutelante inició el proceso de convalidación, y más de los 15 días desde que se interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que haya culminado la actuación administrativa, se observa una vulneración al derecho de petición y de contera al debido proceso de **JOSÉ LUIS HENAO BELTRÁN**; en consecuencia, se concederá el amparo deprecado y se ordenará al **SUBDIRECTOR DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA**

⁴ Ver sentencias proferidas por la Corte Constitucional dentro de los expedientes T-879 de 2009 y T-172 de 2013.



EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, a través de la dependencia que corresponda, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación del presente proveído, proceda a resolver de fondo, de manera clara y precisa, el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la parte actora el 14 de febrero de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-046132 en contra de la Resolución No. 001517 del 31 de enero del corriente; decisión que debe ser debidamente notificada al recurrente dentro de los parámetros establecidos por la norma para tal fin.

Como ya se indicó, la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición.

En cuanto al derecho fundamental al trabajo, como dentro del expediente no obra elemento de juicio alguno que permita determinar que éste haya sido vulnerado, no se accederá a su amparo.

Finalmente, con relación al derecho a la igualdad, en el presente asunto no se acreditó la existencia de casos concretos que sirvieran de parámetro para establecer que a otras personas en las mismas condiciones de **JOSÉ LUIS HENAO BELTRÁN**, se les diera un tratamiento diferenciado. Razón por la cual no se accederá a la protección del mismo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales de petición y debido proceso de **JOSÉ LUIS HENAO BELTRÁN** con cédula de ciudadanía **7.570.659** de Valledupar, vulnerados por la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**; acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En consecuencia se **ORDENA** al **SUBDIRECTOR DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** o quien haga sus veces, a través de la dependencia que corresponda, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación del presente proveído, proceda a resolver de fondo, de manera clara y precisa, el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la parte actora el 14 de febrero de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-046132 en contra de la Resolución



No. 001517 del 31 de enero del corriente; decisión que debe ser debidamente notificada al recurrente dentro de los parámetros establecidos por la norma para tal fin.

TERCERO.- Negar las demás pretensiones.

CUARTO.- NOTIFICAR a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Si este fallo no fuere impugnado, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GIOVANNI HUMBERTO LEGRO MACHADO

JUEZ (E)

JGR